

Otras Operaciones Militares: La Criminalidad y las Operaciones Policiales

Alice Hills

EN SU ARTÍCULO “*Failed-State Operational Environment Concepts*” (Conceptos del Ambiente Operativo de los Estados Fracasados), publicado en la edición de octubre de 1997 en la revista *Military Review*, Robert J. Bunker subraya el hecho de que la doctrina del Ejército de los EE.UU. ha tratado de enfrentar el ambiente de “no guerra - no paz” que caracteriza muchos estados frágiles. Él está en desacuerdo con determinados paradigmas contemporáneos que se relacionan con las operaciones en tales países, generalmente tipificados como otras operaciones militares (MOOTW) o las operaciones de estabilidad y apoyo (SASO), sugiriendo que el Ejército permanece institucionalmente limitado por los conceptos de Clausewitz y que se requiere una nueva manera de entender estos problemas.

Para facilitar la comprensión, él propone un modelo del ambiente operativo que introduce el concepto de guerra y el crimen como un tema adicional además de los temas más tradicionales. Algunos aspectos de su nueva matriz merecen más explicación. Por ejemplo, no es claro cómo el crimen dentro de un estado se difiere de lo que existe entre estados o por qué debe ser incluido en una célula de crimen de Clausewitz. Sin embargo, la matriz enfoca la atención en el hecho de que “el crimen es un ambiente virtualmente pasado por alto en el pensamiento doctrinal del Ejército”. Voy a discutir este aspecto del razonamiento de Bunker.

Comentaristas como Martin van Creveld arguyen que existe un vínculo entre la guerra y el crimen; que los soldados pueden volverse criminales, los criminales se vuelven soldados, la guerra adquiere un carácter criminal, y por eso, los estados fantasmas explotan las ambigüedades resultantes. Pero una apreciación de los matices de la criminalidad –y los requerimientos de aplicación de ley– es de importancia fundamental para el Ejér-

cito del presente. Existen dos puntos que debemos considerar. Primero, el crimen actualmente es una parte integral del ambiente operativo. Segundo, la doctrina debe reflejar esta realidad porque un conocimiento del crimen es fundamental para entender las complejidades operativas que enfrentan los contemporáneos comandantes militares y las consideraciones políticas que impulsan estas misiones.

Se puede ilustrar ambos puntos con una referencia al hecho de que, por razones políticas domésticas, Washington vincula el tráfico de armas ligeras al narcotráfico y el crimen organizado transnacional, así clasificándolo como un asunto de operaciones policiales.¹ Además, los estados frágiles en que es probable que las SASO tendrán lugar, ya son caracterizados por la ausencia del orden civil o la presencia de un índice de criminalidad considerado indeseable por los países occidentales. Ambas características conducen a una criminalidad general que puede complicar la tarea militar al reforzar las formas indeseables de comportamiento, las que pueden ser, en cualquier caso, estables y respaldadas por normas indígenas de cultura.

No es sorprendente la inhabilidad del Ejército de luchar con la penetrante influencia del crimen, porque las instituciones militares son, sobre todo, profesionalmente distintas en el rol y la función de las fuerzas policiales. Aún cuando el Ejército ayude en la imposición del orden, se requiere que los soldados trasladen la responsabilidad de mantener el orden a las fuerzas policiales lo más pronto posible. Sólo tenemos que pensar en la ciudad de Viena de pos 1945 según se describe en la novela *The Third Man* (El tercer hombre) entre otras, para darnos cuenta que no hay nada nuevo en sugerir que el crimen y las economías alternativas caracterizan las situaciones pos conflicto. Lo que ha cambiado es el énfasis contemporáneo en las SASO que requieren la

presencia de fuerzas militares para enfrentar directamente la fragilidad del orden civil en los estados fracasados sin la necesidad de emplear las habilidades relacionadas al combate. La atención paralela dada por los que dictan las políticas de “luchar” contra el crimen organizado y los fenómenos de área gris enfatiza este desarrollo. Se puede debatir las razones de ambas tendencias,

Comentaristas como Martin van Creveld arguyen que existe un vínculo entre la guerra y el crimen; que los soldados pueden volverse criminales, los criminales se vuelven soldados, la guerra adquiere un carácter criminal, y por eso, los estados fantasmas explotan las ambigüedades resultantes. Pero una apreciación de los matices de la criminalidad –y los requerimientos de aplicación de ley– es de importancia fundamental para el Ejército del presente. Existen dos puntos que debemos considerar. Primero, el crimen actualmente es una parte integral del ambiente operativo. Segundo, la doctrina debe reflejar esta realidad porque un conocimiento del crimen es fundamental para entender las complejidades operativas que enfrentan los contemporáneos comandantes militares y las consideraciones políticas que impulsan estas misiones.

pero sus implicaciones afectan directamente el pensamiento doctrinal.

El Vacío de Capacidades

Bunker reconoce que las Fuerzas del Ejército confrontarán a los soldados-criminales en la forma de clanes, ejércitos privados, movimientos guerrilleros y carteles de narcotráfico, pero no enfatiza la importancia de los imperativos de las operaciones policiales en este ambiente. Él dice que su nuevo modelo refleja más precisamente el “vacío de capacidades” que existe entre las fuerzas policiales entrenadas para luchar contra el crimen y las fuerzas militares entrenadas para entablar la guerra, pero no discute cómo podemos llenar el vacío, un aspecto crítico para equilibrar la doctrina en la manera abogada por él.

Bunker cree que ninguna institución pública puede operar en este ambiente de “no crimen - no guerra”, e implica que las instituciones militares deben, por lo tanto, confrontar al asunto porque su presencia en tal ambiente quiere decir que eventualmente tendrán que bre-

gar con este desafío. Esta suposición es un punto central del debate. La tarea del Ejército en tales estados es esencialmente de corto plazo pero con el objetivo de llevar una internacionalmente aceptada forma de orden o estabilización donde no existe ninguna otra organización eficaz. Es posible que el Ejército tenga que restaurar el orden y ayudar a otras fuerzas de apoyo, incluyendo las fuerzas policiales, a reparar la infraestructura y tomar medidas de “primer auxilio”, aunque no sea adecuado para el control no letal de las masas, la reducción de tensiones y las actividades de observación que exigen tales situaciones.

La afirmación de Bunker fue respaldada unas semanas después de la publicación de su artículo por el secretario general de la OTAN Javier Solana, quien recomendó establecer una fuerza policial permanente o una gendarmería para manejar las crisis de “no guerra - no paz” como la situación en Bosnia. Solana dijo que este tipo de fuerza fomentaría los esfuerzos de restaurar el orden civil porque la experiencia de Bosnia reveló una brecha entre la habilidad de la Fuerza de Estabilización (SFOR) de la OTAN de proveer un ambiente seguro y los problemas de orden civil confrontando a las fuerzas policiales domésticas. Él juzgó que estas situaciones presentan problemas demasiado complejos para ser resueltos por la Fuerza de Tarea de Policía Internacional (IPTF), aunque tampoco son de naturaleza apropiada para las fuerzas militares. En efecto, sus ideas pueden reflejar las preocupaciones de los EE.UU. sobre el futuro de las operaciones de mantenimiento de la paz, porque la opinión en el Congreso está claramente en contra de una presencia de tropas terrestres de los EE.UU.

El debate señalado por la propuesta de Solana enfatiza la importancia que tienen la criminalidad y las operaciones policiales con respecto al pensamiento contemporáneo de la seguridad. El debate tiene implicaciones para el concepto de los ambientes operativos de estados fracasados, por cuanto subraya tres tendencias generales de las operaciones de SASO que la doctrina tiene que acomodar. Primero, es claro que las autoridades civiles continuarán la dependencia de las fuerzas militares para asistencia en aquellas situaciones. Las fuerzas militares por sí solas están percibidas como manteniendo el comando y control eficaz, la disciplina, habilidades, medios de transporte y las armas que “dominan la intensificación” del conflicto en la medida que disuaden a los partidos opositores de confrontar a los agentes de paz. Parece que existe la suficiente flexibilidad de recursos militares para proporcionar bastante espacio para realizar las medidas de estabilización, para verificar la retirada de tropas y para apoyar las operaciones policiales tendientes a mantener el orden civil. Segundo, el ambiente donde tienen lugar las operaciones de paz invariablemente posee el elemento criminal. Las fuer-

Soldados finlandeses de guardia en un retén cerca de Dobo, Bosnia Herzegovina, el 26 de marzo de 1996.



Fotos: Departamento de Defensa

Invariablemente las SASO producen tareas inapropiadas para las fuerzas militares, pero son las tareas que les tocan en ausencia de otra organización apropiada. Los programas del imperio de la ley forman una parte de la mayoría de las SASO. Las razones por las cuales es así son variadas, pero la tendencia del Ejército de permanecer en el centro, como un mediador, en la mayoría de las operaciones de posguerra hace que sea mucho más importante adaptar la doctrina militar para enfrentar este vacío.

zas militares tendrán que operar en un ambiente dominado por el crimen y por los intereses de los políticos y los agentes de seguridad locales. Tercero, después de las dos tendencias anteriormente mencionadas viene alguna forma de operación policial realizada por las fuerzas militares.

Como sugirió Solana, invariablemente las SASO producen tareas inapropiadas para las fuerzas militares, pero son las tareas que les tocan en ausencia de otra organización apropiada. Los programas del imperio de la ley forman una parte de la mayoría de las SASO. Las razones por las cuales es así son variadas, pero la tendencia del Ejército de permanecer en el centro, como un mediador, en la mayoría de las operaciones de posguerra hace que sea mucho más importante adaptar la doctrina militar para enfrentar este vacío.

Ambientes Criminalizados

Las razones por la importancia de los programas de respeto de la ley son de naturaleza política y práctica; las medidas de liberalización y democratización resultan de

los imperativos políticos y dependen de determinadas formas de ley y orden. Pero eso no es un proceso directo, por lo menos debido a que el ambiente está invariablemente caracterizado por la criminalidad, en la forma de violaciones contra la seguridad física o la propiedad, o por una extensión oficial de las categorías de la actividad criminal. No se puede entender la actividad militar en tal ambiente politizado en aislamiento; los oficiales deben tener conocimiento de las consecuencias políticas de sus acciones, así que deben tener sensibilidad para el ambiente en que actúan. Una parte significativa de ese ambiente es la serie continua de delitos, que se extienden desde robos individuales, intimidación, venganza y homicidio en los ambientes como Bosnia, hasta las actividades en forma organizada como el robo de autos, la guerra entre pandillas y el terrorismo. Una comparación entre Sarajevo y Mostar ilustra esto. En 1996, Sarajevo se convirtió en un centro para el espionaje, el narcotráfico, el tráfico de armas y los asesinatos de estilo hampesco, como el asesinato del segundo jefe del servicio secreto de inteligencia de Bosnia. Un asesinato

de alto perfil pudiera ser llevado a cabo por criminales de guerra, miembros de una pandilla, el Gobierno bosnio mismo o por los iraníes. El hecho de que los países occidentales sospecharon de Bosnia como un trampolín para difundir el radicalismo islámico en Europa, indica el tipo de orden que estaba formando el clima de la ciudad.

Estas operaciones dependen de la inteligencia limitada, son caracterizadas por la diversidad política y cultural, requieren de la coordinación de múltiples agentes (la mayoría de ellos no quieren la coordinación) y están bajo el escrutinio de los medios de prensa. Lo que resulta es que en los estados donde las SASO normalmente tienen lugar, existe un limitado imperio de la ley al mismo tiempo que se imponen reglas de empeñamiento limitadas. Además, estas operaciones son realizadas por unidades pequeñas e independientes, exigen una presencia visible, están mayormente ubicadas en áreas urbanas, requieren la coordinación estrecha con civiles y típicamente, requieren extensivas habilidades de negociación en todos los rangos.

Por contraste, los crímenes más comunes en Mostar (por mucho tiempo un centro de tráfico de autos robados) eran el robo de autos, seguido por robos individuales, intimidación física, explosiones y tiroteos.²

Se debe enfatizar que responder a tales actividades no es tarea militar. El bregar con las manifestaciones de la criminalidad es debidamente parte de la función y el rol de la policía, en vez de los que están asignados a una fuerza militar externa, pero es una situación que deben reconocer las fuerzas militares porque es una característica definida del ambiente en que operan los militares. Por otra parte, el conflicto que precede las operaciones de paz –o que queda suspendido durante las operaciones de paz– pudiera ser resuelto con un empleo racional de la violencia para buscar otros sistemas alternativos de poder y beneficio. Así, el rol de las fuerzas armadas demostrará las limitaciones de las operaciones policiales. Otro asunto, que fortalece la observación general de Bunker, es que las fuerzas militares que efectúan las SASO pueden operar en apoyo a regímenes o instituciones que están bajo la influencia del crimen organizado transnacional.

Las Tendencias Actuales de la Criminalidad. Las fuerzas militares no pueden bregar con la criminalidad bajo tales circunstancias. No es probable que las operaciones policiales respondan dramáticamente al crimen de carácter ordinario que sigue la guerra civil debido a la necesidad de concentrarse en prioridades más altas. La actividad del mercado negro, esencial para sobrevivir y prosperar, es un foco del crimen organizado, pero no es probable que las fuerzas policiales locales confronten a los criminales que explotan este tipo de situación. De todos modos, las fuerzas de seguridad locales son parte del problema de los estados fracasados.

Entonces, ¿cuáles son las tendencias de la criminalidad? Los crímenes que llaman la atención internacional tienden a ser cometidos por criminales que pueden ser miembros de alguna pandilla violenta o de estructuras del crimen organizado, con particulares fuerzas y territorios, operando tras fachadas legítimas. De esta forma, son difíciles de combatir (nacional o internacionalmente) en las situaciones de posconflicto. Bajo aquellas circunstancias pueden aumentarse el narcotráfico, el tráfico de armas ilegales, los asesinatos por contrato, el tráfico de contrabando, el lavado de dinero, la fabricación de moneda falsa, el fraude y el crimen ordinario, y pueden representar una estrategia aceptada o parte de un régimen alternativo. Ciertamente, el lavado de dinero del narcotráfico es cada vez más profesional e internacional. Actualmente, el crimen organizado transnacional está considerado un problema internacional para el cual las fuerzas armadas están adecuadamente preparadas; el lenguaje empleado para referir a “la lucha” contra tal crimen es, de hecho, militarizado.

Además, no es razonable esperar que las SASO se mantengan exentas de las presiones de la criminalidad. De hecho, las operaciones de asistencia de la ONU, por ejemplo, son ellas mismas una influencia económicamente disruptiva y desestabilizadora. Millones de dólares de la asistencia internacional mandada a Bosnia para financiar la reconstrucción han desaparecido, y el adiestramiento inadecuado y las bajas normas de disciplina de determinadas unidades de la ONU han resultado en el comercio ilegal, el soborno y corrupción, así como una reducción de la eficiencia operativa. En Bosnia, las investigaciones se han concentrado en las alegaciones de actividades de mercado negro, la prostitución y el narcotráfico realizados por tropas ucranias, nigerianas y kenianas, y por agentes de paz de Rusia, quienes estaban bien involucrados en negocios sucios y supuestamente entregaron gasolina perteneciente a la ONU a las fuerzas serbias.³

El Crimen Organizado. La complejidad del ambiente de las SASO se enfatiza en la situación en Bosnia, donde los “jefes militares” que una vez administraron las notorias prisiones ahora están entremetidos en el

Soldados efectuando el control de las masas durante la Operación *Restore Democracy*, septiembre de 1994.



narcotráfico, la prostitución y los negocios de protección. La policía local no tiene ningún remedio para imponer los ideales angloamericanos respecto a la imparcialidad en la conducción de operaciones policiales, y los vínculos de adiestramiento con las democracias liberales son de valor limitado cuando muchos de los oficiales de las fuerzas policiales permanecen entremetidos en actividades de intimidación y violencia. Un ejemplo de alto perfil que vincula el crimen y la policía (y las fuerzas especiales militares) ocurrió cuando Simo Drljaca, el ex jefe de policía de la ciudad de Prijedor en la parte noroeste de Bosnia, fue muerto por miembros del Servicio Especial Aéreo británico. Drljaca fue acusado en secreto por crímenes contra los musulmanes en un notorio centro de detención. Él abusó de su posición y de las armas disponibles para construir un pequeño imperio de negocios de protección y extorsión violenta. Había sido desbancado de su posición policial en 1996 pero continuó controlando a Prijedor. Cuando soldados checos de la SFOR de la OTAN intentaron inspeccionar su automóvil para controlar las armas, Drljaca abrió fuego contra ellos con una ametralladora. Los checos efectuaron unos disparos al aire pero vacilaron cuando Drljaca pidió refuerzos. El caso de Drljaca es atípico, pero subraya que en las operaciones de mantenimiento de la paz, es imposible

evitar el contacto con criminales desde que la actividad criminal definirá el ambiente en que las fuerzas militares, la policía civil y las fuerzas policiales civiles del lugar, tienen que operar.

Los requerimientos policiales de las SASO. Las SASO presentan problemas especiales que son políticamente sensibles. Estos problemas exigen un conocimiento de los requerimientos de las operaciones policiales en vez de acciones policiales solas. Se debe enfatizar el enlace y entendimiento (posiblemente a través de las unidades de asuntos civiles), en lugar de las técnicas policiales, que exigen el conocimiento del ambiente local para ser verdaderamente eficaces. Este artículo no es el foro para debatir la forma que deben tomar las operaciones policiales internacionales, pero es importante observar que la asistencia militar nunca puede ser más que una actividad relacionada al combate de corto plazo, y es inapropiado expandirla para cubrir otros aspectos específicos de las tareas policiales. Pueden existir unos requerimientos limitados de operaciones policiales que se tratan con ciertos aspectos de control de masas, patrullas, seguridad pública o inteligencia impuestas por las fuerzas que realizan las SASO, pero las fuerzas militares no pueden cumplir las específicas funciones o roles policiales.

Es posible que la introducción de una fuerza policial paramilitar similar a lo que considera la OTAN no clarifique la relación entre las SASO y las operaciones policiales. Aunque las operaciones de mantenimiento de la paz requieren diferentes principios operativos que los de las misiones de combate, los límites entre las categorías pueden ser ocultados, en particular cuando se presenta la necesidad de detener o arrestar a las fuerzas policiales locales. Un ejemplo de lo anterior resultó producto de una declaración de la SFOR emitida en agosto de 1997 que decretó que las fuerzas de policía especial bosnia serbia tenían que desbandarse o enfrentarse a la posibilidad de ser arrestadas. El anuncio del comandante de la SFOR fue recibido como un gran cambio de política en aquel tiempo, pero en noviembre más de 50 tropas danesas, reforzadas por 200 tropas finlandesas, suecas y polacas les quitaron a 66 miembros de la policía serbia sus distintivos, armas, municiones, vehículos, equipos de radio y documentos.⁴ Los oficiales de la OTAN dijeron que esta acción fue provocada por la falta de una explicación serbia sobre un enfrentamiento entre estas fuerzas de policía y otra facción política rival.

Las SASO Contemporáneas

Los requerimientos políticos de tales operaciones dictan que las SASO contemporáneas tengan un ámbito expandido. Las SASO carecen de un claro camino estratégico y no pueden siempre tener objetivos militares inequívocos y alcanzables. Estas operaciones dependen de la inteligencia limitada, son caracterizadas por la diversidad política y cultural, requieren de la coordinación de múltiples agentes (la mayoría de ellos no quieren la coordinación) y están sujetas al escrutinio de los medios de prensa. Lo que resulta es que en los estados donde las SASO normalmente tienen lugar, existe un limitado imperio de la ley al mismo tiempo que se imponen reglas de empeñamiento limitadas. Además, estas operaciones son realizadas por unidades pequeñas e independientes, exigen una presencia visible, están mayormente ubicadas en áreas urbanas, requieren la coordinación estrecha con civiles y típicamente, requieren extensas habilidades de negociación en todos los rangos.⁵ El resultado es que muchas veces, las SASO dependen de los recursos militares y las habilidades no militares. Las habilidades no militares no serán necesariamente las policiales en el sentido de las actividades de regulación o investigación sino las habilidades interpersonales gene-

rales y amplias que son útiles en las entrevistas y negociaciones. Las competencias requeridas de los agentes de paz, por ejemplo, han sido descritas en una recientemente publicada obra canadiense como *las habilidades de combate y contacto*.⁶ Se define las experiencias de combate como situaciones en que existe una amenaza física, tales como ser el objetivo de piedras tiradas, detenido a punta de pistola o encerrado por fuerza; una descarga de armas; o una operación de seguridad interna, como la realización de operaciones de cerco y búsqueda. Por contraste, las experiencias de contacto exigen las habilidades interpersonales que mejoran la cooperación interagencial, el enlace y la negociación con la policía civil, intérpretes, órganos de noticias y la población civil. Ninguna de estas habilidades es específicamente de naturaleza policial, pero son habilidades que se van a emplear en el ambiente criminalizado en que la policía local desempeña (cubierta o abiertamente) un papel muy significativo. La forma precisa de su empleo depende de las circunstancias específicas, pero el vigor de los sistemas de la policía de estado significa que las unidades que realizan las operaciones de apoyo de la paz deben tener conocimiento de las aptitudes e intereses de los sistemas policíacos. La policía especial bosnia serbia, por ejemplo, permanece como un elemento clave del poder en los Balcanes, como fue reconocido por la toma de su estación en Doboj por las fuerzas de la SFOR en 1997.

Las SASO no ocurren en un vacío de seguridad, y los soldados deben tener tantos conocimientos de los imperativos de la criminalidad y las operaciones policiales como tienen de la política porque las operaciones en lugares como Bosnia, Haití y Somalia demuestran que la política forjará, y será forjada por, la criminalidad. Los que dictan la doctrina deben considerar que no es probable que sirvan las tácticas del desgaste y maniobra contra el crimen que muchas veces carece de un claro centro de gravedad. Es posible que el pensamiento de Bunker sea prematuro en la descripción de la guerra contemporánea como la “guerra de sociedades”, pero sí tiene razón en llamar nuestra atención a una brecha importante en nuestras capacidades y doctrina. **MR**

NOTAS

1. Véase ISS, *Strategic Comments*, volumen 4, nro. 2, marzo de 1998.
2. *Police Review*, 9 de febrero de 1996.
3. Mats R. Berdal, *Whither UN Peacekeeping?* Adelphi 281 (de Brassey para ISS, 1993), págs. 46-47.
4. *International Herald Tribune*, 12 de noviembre de 1997.
5. Véase J. Michael Hardisty y Jason D. Ellis, *Training for Peace Operations: The U.S. Army Adapts to the post-Cold War World*, *Peaceworks 12* (Washington DC: United States Institute of Peace, 1997).
6. David Lasty Ken Eyre, “*Combat and Contact Skills in Peacekeeping: Surveying Recent Canadian Experience in UNPROFOR*,” *Peacekeeping & International Relations* (julio/octubre de 1997), págs. 8-9.

Alice Hills es una conferencista de estudios de defensa en la Escuela de Comando y Estado Mayor de los Servicios Conjuntos Británicos en Bracknell, Inglaterra. Ella recibió el título de Bachiller en Artes de la Universidad de Lancaster y su Doctorado en los estudios de guerra de la Universidad de Londres. Anteriormente era conferencista en las operaciones policiales y de seguridad pública en la Universidad de Leicester y desempeñó servicio civil en la Oficina Doméstica y la Oficina de Gabinete. Sus libros Policing Africa: Internal Security and the Limits of Liberalization y Britain and the Occupation of Austria, 1943-45, esperan la publicación.